INKOOP- EN AANBESTEDINGS beleid

2020-2023

gemeente dantumadiel

Voorwoord

Voorwoord

Dit herziene Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020-2023 van de Gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel (hierna: ‘gemeenten’), is het belangrijkste beleidsdocument op het gebied van inkoop en beschrijft de doelstellingen die de gemeenten hebben bij het professioneel verwerven van gemeentelijke inkopen voor de inwoners en de eigen organisatie. Daarnaast beschrijft dit beleid de uitgangspunten die bij het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen relevant zijn.

Professionaliseren van de gemeentelijke inkoopfunctie is een continu proces en heeft de volle aandacht van alle bestuurders. Mede door de nieuwe inrichting van de inkooporganisatie zetten we belangrijke stappen die nodig zijn om de rechtmatigheid en de doelmatigheid van inkopen beter te kunnen borgen. Deze ontwikkeling, heeft er toe geleid dat de gemeenten voor een eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid kiezen.

Voorafgaand aan de totstandkoming van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid 2020-2023 is met een groot aantal managers, teamleiders en belanghebbenden gesproken over de ambities en speerpunten die collega´s van gemeenten hebben ten einde met behulp van de inkoopfunctie organisatiedoelen te kunnen realiseren. Voorts is ook nadrukkelijk de samenwerking met de regionale Ondernemersfederatie Noordoost Fryslân (ONOF) gezocht bij de realisatie van het inkoopbeleid 2020-2023.

Het beleid is bedoeld voor het gemeentebestuur, gemeenteambtenaren en belanghebbenden die op welke manier dan ook (beleidsmatig, beheersmatig, controlematig) te maken hebben met inkopen en aanbesteden. Bovendien zorgt het in belangrijke mate ervoor dat derden op de hoogte zijn van de eenduidige en transparante doelstellingen, uitgangspunten en procedures die de gemeenten bij hun inkopen hanteren. Verschillende, aan de gemeenten gelieerde partijen, kunnen het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeenten toepassen of deze als handreiking inzetten.

Inhoud

VOORWOORD 3

DEFINITIES 6

1 ALGEMENE UITGANGSPUNTEN 8
1.1 Doel inkoopbeleid 9

2. JURIDISCHE UITGANGSPUNTEN 10
2.1 Wettelijke kaders 11
2.2 Richtsnoer het ARW 2016 (Aanbestedingsreglement voor Werken) 12
2.3 Grensoverschrijdend belang 12
2.4 Bepalen aanbestedingsprocedure 12
2.5 Mandatering 13
2.6 Afwijkingsbevoegdheid 13
2.7 Klachtenprocedure 13
2.8 Uitzonderingen 14
2.10 Gunningscriterium 14
2.11 Concessieovereenkomsten 15
2.12 Algemene (inkoop)voorwaarden 15

3. ECONOMISCHE UITGANGSPUNTEN 16
3.1 Marktconsultatie 17
3.2 Samenwerking 17
3.3 Clusteren 17
3.4 Regionale economie en MKB 17
3.5 Verlagen administratieve lasten 18
3.6 Vergoeding bij inschrijving 18

4. ETHISCHE EN IDEëLE UITGANGSPUNTEN 19
4.1 Integriteit 20
4.2 Maatschappelijke waarde 21
4.3 Innovatie 22
4.4 Uitnodigingsbeleid en leveranciersevaluatie (Past Performance) 22
4.5 Evaluatie 22

BIJLAGE 23
Drempelbedragen 24

Definities

Aanbesteden	De uitnodiging aan twee of meer ondernemers om deel te nemen aan een procedure, met als doel het doen van een aanbod (offerte) voor de uitvoering van een opdracht. Aanbesteden maakt dus onderdeel uit van het inkoopproces en heeft betrekking op de wijze waarop de inkoper de (externe) markt benadert en tot een afspraak met een of meerdere partijen komt.
Contractant	De in de overeenkomst genoemde wederpartij voor de gemeenten.
College	De colleges van burgemeester en wethouders van de respectievelijke gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel
Diensten	Diensten zoals bedoeld in art. 1.1 Aanbestedingswet 2012.
Gemeenten	De gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel.
Inkoop	(Rechts)handelingen van de gemeenten gericht op de verwerving van Werken, Leveringen of Diensten en die een of meerdere facturen van een Ondernemer met betrekking tot bedoelde Werken, Leveringen of Diensten tot gevolg hebben.
Leveringen	Leveringen als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet.
MVI	Maatschappelijk Verantwoord Inkopen.
NEF	Werk-/Leerbedrijf Noardeast-Fryslân
Offerte	Een aanbod in de zin van het Burgerlijk Wetboek.
Offerteaanvraag	Een enkelvoudige of meervoudige aanvraag van (één van de genoemde) gemeenten voor te verrichten prestaties of een (Europese) aanbesteding conform de Aanbestedingswet en de Europese aanbestedingsrichtlijnen 2014/17/EU en 2014/18/EU.
Ondernemer	Een ‘aannemer’, een ‘leverancier’ of een ‘dienstverlener’.
ONOF	Ondernemersfederatie Noordoost Fryslân.
Regionale ondernemer	Een ondernemer die een vestiging heeft, zijnde geen postbus, binnen de geografische grenzen van de gemeenten Noardeast-Fryslân, Dantumadiel, Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen (ANNO).
Werken	Werken als bedoeld in artikel 1.1 Aanbestedingswet.

1. Algemene uitgangspunten

1.1 DOEL INKOOPBELEID

De inkoopdoelstellingen van de gemeenten zijn af te leiden van de verschillende raads- of organisatiedoelen per gemeente. Ze zijn strategisch van karakter en zijn onder meer gericht op het verlagen van de integrale inkoopkosten, het verminderen van toeleveringsrisico's, het verhogen van product- en leverancierskwaliteit, het verhogen van de effectiviteit en efficiency en het verhogen van het aantal rechtmatige inkopen.
Het Inkoopbeleid is gefundeerd op een vijftal ankers die elk vanuit een eigen invalshoek inhoud en betekenis geven aan de uitvoering van het inkoopbeleid:

1. *Het creëren van waarde binnen de kaders van wet- en regelgeving.*
2. *Het bevorderen van (regionale) marktwerking.*
3. *Ontwikkelen van een optimale prijs/kwaliteit verhouding in aanbestedingen.*
4. *Toezien op een beheersbaar en verantwoord risicoportfolio.*
5. *Duurzaamheid.*

De gemeenten willen met dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid aldus de volgende doelstellingen realiseren:

Waardecreatie
Met waarde creatie beoogt de afdeling Inkoop haar expertise maximaal aan te wenden binnen het inkoopproces opdat recht- en doelmatigheid op evenwichtige wijze de doelstellingen van de aanbesteding invult.

(Regionale) Marktwerking
Voor Noardeast-Fryslân en Dantumadiel is de verankering en verbinding in en met de regio Noordoost Friesland van levensbelang. Met als doel, waar mogelijk het versterken van lokale en regionale economie en werkgelegenheid. Inkoop toetst of alle (Meervoudig Onderhandse) aanbestedingen gemotiveerd is omschreven of en op welke wijze (Regionale) Marktwerking wordt nagestreefd.

Optimale prijs/kwaliteit verhouding
Het leveren van 'Value-for-Taxpayers-money' is een van de grondbeginselen van het Aanbestedingsrecht. Deze verplichting uit wet- en regelgeving wordt door Inkoop gemonitord op basis van objectieve en transparante expertise. Met andere woorden: leiden de verschillende (sub-) gunningscriteria ertoe dat aan de ene kant aanbestedingsdoelstellingen worden gerealiseerd en anderzijds hiervoor een faire prijs wordt betaald.

Beheersbare risico's
De ambities uit het strategisch plan van Noardeast Fryslân en Dantumadiel zullen in aanbestedingen telkens vergezeld worden met een grondige risicoanalyse. Vanuit het perspectief van governance zal Inkoop hierin objectief en transparant adviseren.

Duurzaamheid
De gemeenten benadrukken het belang van duurzame ontwikkeling en stellen daarom bij inkopen en aanbestedingen duurzaamheidscriteria. Duurzaam inkopen levert een belangrijke bijdrage aan de balans van de drie P's: People, Planet en Profit. De gemeenten willen zuinig omgaan met o.a. energie en grondstoffen en minder afval produceren. Om dit te bereiken, zetten ze onder andere in op duurzaam inkopen. Sociale en milieuaspecten worden meegenomen in het inkoopproces door middel van duurzaamheidscriteria.

Om de gemeentelijke inkoopdoelstellingen te verwezenlijken zijn juridische, ethische en ideële, economische uitgangspunten vastgelegd in dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze uitgangspunten zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

2. Juridische uitgangspunten

Met dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid, hebben de gemeenten een actueel beleid dat voldoet aan alle huidige wet- en regelgeving. De gemeenten nemen de Europese en Nationale aanbestedingswetgeving en flankerend beleid met de daarbij behorende Richtlijnen, richtsnoeren en jurisprudentie in acht. Daarbij wordt specifiek aandacht geschonken aan de algemene beginselen van Europees Aanbestedingsrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
Deze basisbeginselen zijn:

- *Gelijke behandeling/Niet discrimineren: De gemeenten behandelen aanbieders op gelijke wijze.*
- *Transparantie: Het handelen van de gemeenten moet navolgbaar zijn.*
- *Objectiviteit: De gemeenten mogen geen voorkeur hebben.*
- *Proportionaliteit: De last moet in verhouding zijn tot de/het gevraagde Dienst en-/of Levering of werk. De gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan ondernemers mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerk van de opdracht. Eisen, voorwaarden en criteria worden toegepast met in achtneming van de Gids Proportionaliteit.*
- *Wederzijdse erkenning: Het erkennen van elkaars normen en wet- en regelgeving.*
- *Fair-Play: De gemeenten handelen zonder vooringenomenheid.*

Het spreekt voor zich dat inkooptrajecten aan de eisen van rechtmatigheid moeten voldoen.

2.1 Wettelijke kaders

De gemeenten leven de relevante wet- en regelgeving na. Uitzonderingen op (Europese) wet- en regelgeving worden door de gemeenten restrictief uitgelegd en toegepast om te voorkomen dat het toepassingsbereik van deze wet- en regelgeving wordt uitgehold. De voor het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeenten meest relevante wet- en regelgeving volgen uit:

1. Aanbestedingswet 2012: dit wettelijk kader implementeert de Europese Richtlijnen. Deze wet biedt één kader voor overheidsopdrachten boven en onder de drempelwaarden en de rechtsbescherming bij aanbestedingen;
2. Europese wet- en regelgeving: wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden is afkomstig uit de Europese Unie. De ‘Aanbestedingsrichtlijnen’ vormen momenteel de belangrijkste basis. De interpretatie van deze Aanbestedingsrichtlijnen kan volgen uit Groenboeken, Interpretatieve Mededelingen etc. van de Europese Commissie en uit jurisprudentie van het Europese Hof;
3. Burgerlijk Wetboek: het wettelijk kader voor overeenkomsten;
4. Gemeentewet: het wettelijk kader voor gemeenten;
5. Algemene Wet Bestuursrecht: onder andere de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor zover deze gecodificeerd zijn;
6. Wet markt en overheid: regels om concurrentie door de overheid op de markt tegen te gaan;
7. De algemene beginselen van Europees Aanbestedingsrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
8. Gemeentelijke inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT): specifieke regelgeving voor IT-diensten.

2.2 Richtsnoer het ARW 2016 (Aanbestedingsreglement voor Werken)

Bij het plaatsen van opdrachten voor Werken onder de Europese drempelwaarden moeten de gemeenten, in beginsel, verplicht het ARW 2016 toepassen. Voor Werken boven de Europese drempelwaarden staat het vrij om het ARW 2016 toe te passen. Ook kan het ARW worden toegepast op aan Werken gerelateerde Diensten en Leveringen. Dit kunnen Europese- en Nationale aanbestedingen zijn.

2.3 Grensoverschrijdend belang

De gemeenten nemen bij overheidsopdrachten en concessieopdrachten zowel boven de (Europese) drempelbedragen alsook beneden de (Europese) drempelbedragen, met een duidelijk grensoverschrijdend belang de algemene beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie, proportionaliteit en wederzijdse erkenning in acht.

2.4 Bepalen aanbestedingsprocedure

Bij het bepalen van de inkoopprocedure hanteren de gemeenten de volgende methode:

Stap 1: Werk, Levering of Dienst?

Werk

De definitie van 'Werken' is: het product van bouw- dan wel water- of wegenbouwkundige Werken in hun geheel en dat daartoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen. Hieronder vallen alle bouwkundige en civieltechnische Werken zoals de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg. Onderhoudswerkzaamheden voor het in stand houden van het werk en verbouwingswerkzaamheden vallen ook onder Werken. In bijlage II van de Richtlijn 2014/24/EU staat een limitatieve lijst van werkzaamheden die onder Werken vallen.

Levering

De definitie van een 'Levering' is: alle opdrachten met betrekking tot de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten. Het gaat in dit geval om een overheidsopdracht die betrekking heeft op de levering van producten en in bijkomende orde op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van deze producten. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de levering van kantoorartikelen, warme drankenvoorzieningen en WMO hulpmiddelen.

Dienst

De definitie van een 'Dienst' is: alle opdrachten die niet als Levering of Werk kunnen worden aangemerkt. Diensten zijn niet tastbaar. Voorbeelden van Diensten zijn schoonmaakdienstverlening, accountantsdienstverlening, hulp bij het huishouden of ingenieursdiensten.

Combinatie

Het komt wel eens voor dat een overheidsopdracht onder meerdere regimes valt. Denk bijvoorbeeld aan het leveren en plaatsen van openbare verlichting. In dat geval moet berekend worden wat de hoogste waarde heeft, het werk, de Levering of de Dienst. Als de Levering de hoogste waarde heeft, dan valt de opdracht onder Leveringen.

Stap 2: Bepalen van de opdrachtwaarde

De te volgen aanbestedingsprocedure vloeit voort uit de totale opdrachtwaarde, exclusief BTW maar inclusief alle mogelijke opties en verlengingen. Alle gelijksoortige opdrachten binnen de gemeenten moeten daarvoor bij elkaar opgeteld worden. Het 'knippen' in opdrachten om daarmee onder het Europese drempelbedrag te komen, is verboden. Het is wel mogelijk om de opdracht in percelen te verdelen of meerdere individuele Europese aanbestedingen te organiseren. Voor opdrachten die over langere tijd plaatsvinden, zijn specifieke regelingen opgenomen voor het bepalen van de opdrachtwaarde. Voor opdrachten met een vaste looptijd van maximaal 12 maanden (het betreft hier geen opdrachten die jaarlijks verlengd worden met dezelfde leverancier) geldt de totale waarde voor de gehele looptijd. Bedraagt de looptijd meer dan 12 maanden, dan betreft het de totale waarde met inbegrip van de geraamde restwaarde. Ook kan het gaan om een opdracht voor onbepaalde duur of waarvan de looptijd niet kan worden bepaald. Dan geldt als contractwaarde het maandelijks te betalen bedrag vermenigvuldigd met 48.

Bij een raamovereenkomst dient de gezamenlijke waarde van de onder de raamovereenkomst te plaatsen opdrachten als uitgangspunt te worden genomen voor het bepalen van de opdrachtwaarde. Bij de raming van de waarde van een overheidsopdracht voor Werken houden de gemeenten rekening met de waarde van de Werken en met de geraamde totale waarde van de voor de uitvoering van die Werken nood-

zakelijke Leveringen en Diensten die door de gemeenten ter beschikking van de aannemer worden gesteld.

Stap 3: Drempelbedragen
De gemeenten verplichten zich bij toekomstige opdrachten voor Werken, Leveringen en Diensten de aanbestedingsvormen en drempelbedragen te hanteren, zoals opgenomen in de tabel in bijlage 1.

Stap 4: Criteria voor bepalen inkoopprocedure
De te volgen inkoopprocedure wordt tezamen met de inkoopadviseurs bepaald aan de hand van de volgende criteria:

- Omvang van de opdracht;
- Transactiekosten voor de gemeenten en de inschrijvers;
- Aantal potentiële inschrijvers;
- Gewenst eindresultaat;
- Complexiteit van de opdracht;
- Type van de opdracht en het karakter van de markt.

Hiernaast kan ervoor worden gekozen om voor zover de regelgeving dat toelaat, een bijzondere procedure te volgen, zoals een prijsvraag, concurrentiegerichte dialoog, innovatie partnerschap, dynamisch aankoopsysteem, prestatie-inkoop (Best Value Procurement) of een onderhandelingsprocedure.

2.5 Mandatering

In dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn de kaders en uitgangspunten geformuleerd voor het handelen van de gemeenten ten aanzien van inkopen en aanbesteden. Echter, dit beleid gaat niet in op de vraag wie er bevoegd is om de gemeenten te binden aan overeenkomsten met een derde (bijvoorbeeld een bedrijf, instelling of burger). Deze bevoegdheid wordt namelijk geregeld in de mandaatregeling. Wel is het zo dat het proces van inkopen en aanbesteden en de vraag wie bevoegd is om de gemeenten te binden aan overeenkomsten, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Het aanbestedingsproces wordt in de praktijk altijd gevolgd of afgesloten met een overeenkomst. Om bovenstaande reden dienen voorafgaand aan het traject en bij het aangaan van (contractuele) verplichtingen de bepalingen van de geldende mandaatregeling nageleefd te worden.

2.6 Afwijkingsbevoegdheid

Afwijkingen van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten en voor zover één en ander op basis van de geldende wet- en regelgeving mogelijk is. Het voorstel aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten dient altijd te worden voorzien van een advies van de inkoopadviseur.

Volgens artikel 4:84 Awb dient een bestuursorgaan te handelen overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben, die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. In de praktijk en naar aanleiding van rechtspraak betekent dit het volgende. Ervan uitgaande dat de beleidsregel rechtmatig is, is er alleen reden voor afwijken in een geval van bijzondere omstandigheden.

2.7 Klachtenprocedure

Bij iedere aanbesteding wordt in het aanbestedingsdocument de klachtenprocedure opgenomen. De gemeenten vermelden hierbij op welke wijze ondernemers hun klachten ten aanzien van de betreffende aanbestedingsprocedures kunnen indienen en op welke wijze en op welke termijn de klachten vervolgens zullen worden behandeld en zullen worden afgedaan. Klachten zullen nooit worden behandeld door een ambtenaar die bij de betreffende aanbesteding betrokken was.

2.8 Uitzonderingen

Er zijn situaties waarvoor de aanbestedingsregels niet of slechts in beperkte mate gelden. De voor de gemeenten belangrijkste uitzonderingen liggen op het gebied van de publiek-publieke samenwerking, alleenrechten, horizontale (zuiver inbesteden) en verticale samenwerking (quasi-inbesteden). Om ervoor te zorgen dat de samenwerking niet leidt tot vervalsing van de mededinging ten opzichte van ondernemers worden strikte voorwaarden gesteld aan gunning van een opdracht bij dergelijke samenwerking. De gemeenten kunnen de genoemde vormen toepassen als aan de geldende regelgeving op deze onderwerpen is voldaan.

2.8.1 Sociale en andere specifieke diensten

Voor zogenoemde Sociale en andere specifieke Diensten geldt een vereenvoudigde procedure, gezien de beperkte grensoverschrijdende dimensie van deze Diensten. Dit zijn bijvoorbeeld Diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, administratiediensten voor onderwijs en enkele juridisch Diensten.
Er wordt onderscheid gemaakt naar de volgende drempelbedragen:

- *Boven de drempel - €750.000*
  De specifieke voorschriften die gelden voor een sociale en andere specifieke Diensten staan genoemd in de artikelen 2.38 en 2.39 van de Aanbestedingswet 2012. Deze artikelen zijn alleen van toepassing indien de waarde van de opdracht de drempelwaarde van € 750.000 overschrijdt. Een aankondiging (met eventueel een vooraankondiging) en een gunningsbericht zijn bij deze procedure verplicht. In de aankondiging moeten onder meer de technische specificaties van de opdracht worden opgenomen. Daarbij moeten de hoofdkenmerken van de gunningsprocedure worden toegelicht. De gegunde opdracht moet verplicht gepubliceerd worden op TenderNed. Dit kan via het tenderplatform Negometrix.
- *Onder de drempel - €750.000*
  Bij Sociale en andere Specifieke Diensten (hieronder vallen onder meer de voormalige 2B-Diensten) onder de € 750.000 wordt een Nationale aanbesteding of een (meervoudige) onderhandse procedure gebruikt, waarbij een proportioneel aantal offertes gevraagd wordt. Indien er sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang zal de opdracht moeten worden aangekondigd.

2.10 Gunningscriterium

De gemeenten moeten bij aanbestedingen gunningscriteria opstellen. Op duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze, moeten inhoudelijke criteria voor de keuze van de beste aanbieding worden opgesteld. De gemeenten kunnen kiezen tussen drie sub gunningscriteria:

1. beste prijs-kwaliteitverhouding;
2. laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit;
3. laagste prijs.

Voor Europese aanbestedingen en aanbestedingen onder de drempel op grond van het ARW 2016 is het gebruik van de beste prijs-kwaliteitverhouding het uitgangspunt.

2.10.1 Beste prijs- kwaliteitverhouding (Beste PKV)

Bij beste prijs-kwaliteitverhouding (Beste PKV, voorheen EMVI) wegen naast prijs ook andere kwaliteitsaspecten mee in de beoordeling van inschrijvingen.

2.10.2 Laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit

Sinds 1 juli 2016 is het mogelijk om op basis van laagste kosten een opdracht te gunnen. Het gaat om laagste kosten die berekend zijn op basis van kosteneffectiviteit zoals levenscycluskosten. De levenscycluskosten hebben betrekking op de kosten gedurende de gehele levenscyclus van een dienst, Levering of Werk zoals:

- Kosten gedragen door de gemeenten of andere gebruikers in verband met de verwerving, de interne kosten (bijvoorbeeld voor benodigde research), de ontwikkeling, de productie, het vervoer, het onderhoud, het verbruik en de verwijdering of het hergebruik.
- Kosten toegerekend aan externe milieueffecten, zoals verontreiniging veroorzaakt door de winning van de in het product verwerkte grondstoffen, door het product zelf of bij de productie ervan, mits deze in geld uitgedrukt en gecontroleerd kunnen worden.

2.10.3 Laagste prijs

Het laagste prijs criterium is het eenvoudigste criterium om te hanteren bij een gunning. Alleen de prijs telt. Een inschrijving die niet aan de minimumkwaliteit voldoet wordt terzijde gelegd en een inschrijving die uitgaat boven de minimumkwaliteit wordt niet extra gewaardeerd. Dit criterium wordt alleen gebruikt als de gewenste kwaliteit vaststaat, zoals bij elektriciteit, of als het bestek de te leveren prestatie zeer nauwkeurig omschrijft zoals vaak het geval is bij de

aanbesteding van bouwwerken/ infrastructuur (met name RAW (Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw)-bestekken).

2.11 Concessieovereenkomsten

De gemeenten kunnen bij opdrachtverlening ook te maken krijgen met concessieovereenkomsten voor (openbare) Werken en voor Diensten. Bij concessieovereenkomsten geven de gemeenten een opdracht aan een concessiehouder, waarbij er een exclusief exploitatierecht op het te realiseren Werk of Dienst aan laatstgenoemden wordt gegeven. Denk bijvoorbeeld aan de exploitatie van parkeergarages, zwembaden, reclamemasten, afvalverwerking, cateringdiensten of bij vervoersconcessies.

Het verschil met een reguliere opdracht is dat de tegenprestatie voor de uitvoering van het Werk of de Dienst niet bestaat uit betaling, maar uit het verlenen van een exploitatierecht. Kenmerkend is dat het exploitatierisico ligt bij de exploitant. Als dit laatste niet het geval is, dan is geen sprake van een concessie, maar van een gewone overheidsopdracht.

2.11.1 Concessie voor Diensten

Een concessie voor Diensten heeft over het algemeen dezelfde kenmerken als een normale overheidsopdracht voor Diensten, met als verschil dat de tegenprestatie van de aanbestedende Dienst niet bestaat uit een betaling, maar uit verlening van een exploitatierecht. De Europese commissie heeft aangegeven dat er sprake is van een duidelijke indicatie van een concessie, indien het economische risico van de exploitatie, van de aanbestedende Dienst aan de marktpartij wordt overgedragen. Een voorbeeld is de verlening van een overheidsopdracht van een decentrale overheid aan een andere partij, om een welzijnsdienst of reclamediensten uit te voeren en te exploiteren.

2.11.2 Concessie voor Werken

Een concessieovereenkomst voor Werken betreft een overeenkomst met dezelfde kenmerken als overheidsopdrachten voor Werken. Alleen bestaat de tegenprestatie bij een concessie zoals genoemd, hetzij uit uitsluitend het recht het Werk dat het voorwerp van de overeenkomst vormt, te exploiteren, hetzij in dit recht en een betaling. Een voorbeeld van een concessie voor Werken is een decentrale overheid die aan een andere partij een opdracht verleent om een parkeergarage te bouwen en te exploiteren. De verlening van het recht om het Werk te exploiteren vormt een tegenprestatie voor de bouw van de garage.

2.12 Algemene (inkoop)voorwaarden

Bij inkopen en aanbestedingen voor Leveringen en Diensten van de gemeenten worden in principe de algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeenten van toepassing verklaard. De algemene leverings- of verkoopvoorwaarden van de leverancier worden van de hand gewezen.
Niet in alle gevallen worden de algemene inkoopvoorwaarden door de marktpartijen geaccepteerd. Deze acceptatie verschilt per branche en is afhankelijk van de grootte van de opdracht. Indien de verwachting is dat algemene inkoopvoorwaarden niet geaccepteerd worden, is het mogelijk om de inkoopvoorwaarden daarop aan te passen. Wanneer er contractmodellen of algemene voorwaarden bestaan die in onderling overleg tussen belanghebbenden zijn opgesteld dan passen de gemeenten deze integraal toe.

3. Economische uitgangspunten

3.1 Marktconsultatie

Een marktconsultatie is een, door de gemeenten, georganiseerde informatie-uitwisseling met belanghebbende partijen over een voorgenomen aanbesteding. Ondernemers zijn als potentiele leverancier belanghebbende partijen, maar ook burgers (als afnemer van bepaalde Diensten) en belangenorganisaties kunnen worden uitgenodigd. Aan de hand van de opgedane informatie en inzichten stellen de gemeenten de haalbaarheid en de randvoorwaarden van de opdracht vast. Dit kunnen zeer concrete vragen zijn: welke selectie- of gunningscriteria moeten worden toegepast, en welke gewichten moeten worden verbonden aan de gunningscriteria in een 'Beste Prijs Kwaliteit verhouding' (Beste PKV) aanbesteding? Maar het kan juist ook gaan over het inzicht krijgen in of zicht krijgen op mogelijke oplossingen voor een probleem. Ook kan de markt om ideeën gevraagd worden. Bijvoorbeeld door het stellen van vragen aan de markt zoals: 'Welke vragen zouden de gemeenten moeten stellen, opdat u voor het geschetste probleem de meest ideale oplossing kunt benoemen?'.

3.2 Samenwerking

De gemeenten hanteren als uitgangspunt dat zij oog hebben voor samenwerking bij inkopen. Dit geldt zowel voor samenwerkingen binnen de eigen organisaties als voor samenwerkingen met andere gemeenten of aanbestedende diensten. Deze samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op inkoopsamenwerking, milieuactiviteiten, werkvoorzieningsschappen, belastingen en sociale regelgeving. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met de bepalingen ten aanzien van clusteren zoals omschreven in paragraaf 3.3.

3.3 Clusteren

Het is niet toegestaan om opdrachten onnodig te clusteren c.q. samen te voegen. Bij het samenvoegen van opdrachten houden de gemeenten rekening met de structuur en de concurrentie in de markt, de organisatorische gevolgen en risico's voor de gemeenten en de ondernemer en de mate van samenhang van de opdrachten. Het aantal potentiële inschrijvers dient dusdanig te zijn dat de mededinging geborgd blijft en de concurrentie niet merkbaar c.q. verder dan noodzakelijk wordt beperkt. Voordat opdrachten worden samengevoegd wordt in ieder geval acht geslagen op:

- de samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang;
- tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf;
- de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrachten voor de gemeenten en de ondernemer;
- de mate van samenhang van de opdrachten.

Indien de gemeenten besluiten om opdrachten samen te voegen, dan zal dit bij de bepaling van de aanbestedingsstrategie en in het aanbestedingsdocument worden gemotiveerd en wordt de opdracht verdeeld in percelen. Wanneer het verdelen in percelen niet als passend wordt geacht, dan wordt dit ook gemotiveerd in het aanbestedingsdocument.

3.4 Regionale economie en MKB

De gemeenten hebben het uitgangspunt om de regionale economie zoveel mogelijk te stimuleren, zonder dat dit tot enigerlei vorm van ongelijke behandeling van ondernemers leidt. In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse uitnodiging en/of een meervoudig onderhandse aanbesteding is toegestaan, wordt rekening gehouden met de regionale economie en regionale ondernemers. Dit doen de gemeenten door, indien mogelijk, bij iedere meervoudig onderhandse aanbesteding tenminste één leverancier uit de regio uit te nodigen.

Midden- en kleinbedrijf (MKB).

De gemeenten hebben als doel om het midden- en kleinbedrijf (MKB) goede kansen te bieden bij inkopen en aanbestedingen. Onder MKB wordt verstaan een bedrijf met max. 100 medewerkers. Uitgangspunt is dat alle ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. De gemeenten houden bij inkopen de mogelijkheden voor het midden- en kleinbedrijf in het oog. Dit doen de gemeenten door opdrachten zinvol te verdelen in kleinere percelen bij aanbestedingen, het verminderen van de lasten en het niet gebruiken van onnodig zware selectie- en gunningscriteria zodat bedrijven uit het MKB ook aan "grotere" aanbestedingen deel kunnen nemen. De gemeenten streven er op deze manier naar zoveel mogelijk opdrachten open te stellen voor het MKB (zie hiervoor verder paragraaf 4.4).

3.5 Verlagen administratieve lasten

De gemeenten verlichten de administratieve lasten door zoveel mogelijk gebruik te maken van uniforme documenten en werkwijzen, die eraan bijdragen dat ondernemers weten waar ze aan toe zijn en niet steeds met verschillende soorten documenten en procedureregelingen worden geconfronteerd. Daar waar nog niet digitaal wordt aanbesteed, wordt bijvoorbeeld gewerkt met model aanbestedingsdocumenten. Voor de bewijslast zal het Uniforme Europese Aanbestedingsdocument worden gebruikt. Ondernemers hoeven dan niet het volledige bewijsmateriaal bij de inschrijving aan te leveren maar kunnen volstaan met dit document.

3.6 Vergoeding bij inschrijving

De gemeenten geven in beginsel geen vergoeding van inschrijfkosten. Alleen voor aanbestedingen waarbij van de inschrijvers onevenredig veel werkzaamheid wordt gevraagd om tot een inschrijving te komen, kan een tegemoetkoming in de kosten plaatsvinden. Dit kan zich voordoen bij het vragen om een voorontwerp of bij een prijsvraag.

4. Etische en ideale uitgangspunten

De gemeenten kunnen naast een doelmatige verhouding tussen prijs en kwaliteit ook andere belangen hebben. Deze belangen worden verwoord in ethische en ideële uitgangspunten en voorzien in aspecten waarmee bij inkopen en aanbesteden rekening gehouden moet worden.

4.1 Integriteit

De gemeenten stellen bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop. De gemeenten hebben hoog in het vaandel dat haar bestuurders en ambtenaren integer handelen. De bestuurders en ambtenaren houden zich aan de vastgestelde gedragscodes ten aanzien van integriteit. Zij handelen zakelijk en objectief, waardoor belangenconflicten worden voorkomen.

De gemeenten zorgen ervoor dat er passende maatregelen worden genomen om belangenconflicten tijdens de aanbestedingsprocedures doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen teneinde vervalsing van mededinging te vermijden en gelijke behandeling van alle ondernemers te verzekeren. Een belangenconflict betreft bijvoorbeeld de situatie waarbij ambtenaren of bestuurders die betrokken zijn bij een aanbesteding financiële of andere persoonlijke belangen hebben bij de uitkomst van een procedure.

De gemeenten beogen enkel integere ondernemers te contracteren. De gemeenten willen enkel zaken doen met integere ondernemers die zich niet bezighouden met criminele of illegale praktijken. Een toetsing van de integriteit van ondernemers is bij inkoop (en aanbesteding) in beginsel mogelijk, bijvoorbeeld door het gebruik van het ‘Uniforme Europese Aanbestedingsdocument’ in combinatie met de ‘Gedragsverklaring Aanbesteden’.

4.2 Maatschappelijke waarde

De gemeenten dragen zorg voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen bij het aangaan van een schriftelijke overeenkomst.
De gemeenten verstaan onder maatschappelijke waarde:
“Het (extra) voordeel dat een inkoopproces oplevert voor een gemeenschap of voor de maatschappij.” De gemeenten geven in haar inkoopfunctie bewust en structureel inhoud aan haar maatschappelijke rol, op een wijze die verder gaat dan de wet verplicht en leidt tot toegevoegde waarde voor zowel de eigen organisatie als de maatschappij. Dit doen de gemeenten door maatregelen te nemen op het gebied van:

- duurzaam inkopen;
- social return on investment;
- sociale werkvoorziening;
- innovatie.

4.2.1 Duurzaamheid

De gemeenten benadrukken het belang van duurzame ontwikkeling en stelt daarom bij inkopen en aanbestedingen duurzaamheidscriteria. Onder duurzame ontwikkeling verstaan de gemeenten: een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Voor wat betreft de concrete uitvoering van deze duurzaamheidsontwikkeling dient het volgende onderscheid gemaakt te worden:

- eisen aan de leveranciers
  (door middel van geschiktheidseisen);
- eisen aan de producten
  (door middel van materiële criteria);
- wensen aan de producten (door middel van gunningscriteria).

Zowel voor de eisen aan de leveranciers als aan de in te kopen producten wordt aansluiting gezocht bij de door de Rijksdienst Ondernemend Nederland ontwikkelde criteria voor duurzaam Inkopen. Dit zijn criteria waaraan leveranciers en producten dienen te voldoen bij een inschrijving. De gewijzigde wet biedt meer mogelijkheden voor dialoog met de markt en meer ruimte voor het uitvragen van duurzame en innovatieve oplossingen. Een nieuwe aanbestedingsprocedure hiervoor is het innovatiepartnerschap.

4.2.2 Sociale werkvoorziening NEF

Bij aanbestedingen waarbij er mogelijkheden zijn om gebruik te maken van de inzet vanuit de sociale werkvoorziening, zullen deze mogelijkheden binnen de wettelijke kaders, worden benut.

De gemeenten maken daarbij gebruik van het Werk- Leerbedrijf NoardEast Fryslân (NEF).

Het werkvoorzieningsschap is een zelfstandige organisatie en maakt geen onderdeel uit van de gemeenten. Het betreft een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De gemeenten kunnen een opdracht aan een Sociale Werkvoorzieningsschap verlenen zonder toepassing van de (gehele) Europese aanbestedingsrichtlijn, wanneer het voldoet aan de voorwaarden uit wet- en regelgeving en jurisprudentie op dit gebied.

4.2.3 Social Return

Social return is onderdeel van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De gemeenten hechten grote waarde aan het verbeteren van de positie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
De gemeenten hebben als doel haar eigen Inkoop- en aanbestedingsbeleid in te zetten voor:

- het creëren van lokale arbeidsmogelijkheden: leerwerk- en werkervaringsplekken, stage;
- het stimuleren van sociaal ondernemen;
- het bereiken van andere doelen in het sociaal domein, zoals armoedebestrijding, onderwijs en zorg.

De gemeenten vragen met SROI opdrachtnemers een bijdrage te leveren aan de versterking van de sociale infrastructuur. Inkopen en aanbesteden zijn instrumenten die hier een wezenlijke bijdrage aan kunnen leveren. Dit geldt zowel voor inkopen en aanbestedingen van Werken, Leveringen als Diensten. Hiervoor verplichten de gemeenten zich om vanaf € 100.000 voor Diensten en vanaf € 250.000 voor Werken een Social Return eis van 2% van de totale opdrachtsom exclusief BTW op te nemen. Daarnaast kan een gunningscriterium worden toegevoegd tot 5% van de totale opdrachtsom exclusief BTW. Het vaststellen van de definitieve SROI-component blijft maatwerk, dat wil zeggen dat deze branche- en projectspecifiek is en proportioneel wordt toegepast. NEF is specialist op het gebied van Social Return in de regio. De gemeenten hebben NEF aangewend om samen met de opdrachtnemer vorm te geven aan SROI. Voor opdrachtnemers die hun SROI verplichting moeilijk binnen de opdracht kunnen invullen biedt Social Return ruimte, in overleg met NEF voor een eigen en creatieve invulling van Social Return.

4.2.4 Aanvaardbare omstandigheden

Bij alle inkopen van de gemeenten geldt dat deze Leveringen, Diensten of Werken geweerd worden indien zij niet onder aanvaardbare arbeidsomstandigheden (zoals kinderarbeid, dwangarbeid, discriminatie van werknemers, niet betaling van leefbaar loon) tot stand komen of zijn gekomen. Ook discriminatie bij werving en selectie van personeel en discriminatie van klanten kan een reden zijn voor het weren van inkoop.

4.3 Innovatie

De gemeenten zijn een groot voorstander van innovatie en kunnen met hun Inkoop- en aanbestedingsbeleid impact hebben op bestaande, opkomende en nieuw (te ontwikkelen) markten. Het is daarbij belangrijk een onderscheid te maken tussen innovatiegericht inkopen en innovatief inkopen. Innovatiegericht inkopen gaat over de inkoop van verbeterde en vernieuwende producten ten behoeve van een betere dienstverlening door de gemeenten. Innovatiegericht inkopen heeft soms tot doel een oplossing, product of dienst in te kopen die de gemeenten nog niet kennen, of die er nog niet is. In het laatste geval dienen de gemeenten de betreffende oplossing, het betreffende product of dienst samen met de markt te ontwikkelen. Innovatief inkopen gaat over vernieuwing in het proces van aanbesteden. Een vernieuwing in het proces kan soms leiden tot een betere inkoop. De gemeenten willen innovatiegericht inkopen en innovatief inkopen koppelen aan hun behoefte aan slimme oplossingen voor regionale uitdagingen, zoals mobiliteitsvraagstukken, de transitie naar een circulaire economie en een gezonder klimaat. De gemeenten willen dit bereiken door:

- Maatschappelijke vraagstukken in de markt te zetten in plaats van oplossingen. Slimme oplossingen bedenk je vaak samen met de markt. Deze manier van samenwerken vraagt om een andere benadering ten aanzien van de inkooprelatie. De gemeenten zoeken de ruimte in haar aanbestedingen door oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken op een open manier uit te vragen. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de beschikbare innovatieve inkoopmethodes, zoals bijvoorbeeld, Best Value Procurement, het innovatiepartnerschap en de prijsvraagmethode.
- Samen te werken met startende en sociale ondernemers. De gemeenten werken samen met (startende) ondernemers om vernieuwende oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken te ontwikkelen. Startups (waaronder sociale ondernemers) zijn vaak innovatieve ondernemers en dragen bij aan economische groei en werkgelegenheid. De gemeenten willen in het bijzonder startups een kans geven door als overheid soms op te treden als (eerste) klant of investeerder in onderzoek en realisatie.

4.4. Uitnodigingsbeleid en leveranciers-evaluatie (Past Performance)

De gemeenten zullen voor onderhandse opdrachten de selectie van Ondernemer(s) objectiveren volgens de Aanbestedingswet 2012. Een belangrijk onderdeel van het uitnodigingsbeleid kan de leveranciersevaluatie zijn.
Leveranciersevaluatie is een onderdeel van de uitvoering van het contractmanagement. De prestaties van gecontracteerde Ondernemers worden periodiek geëvalueerd. Een frequentie en moment worden bepaald door de aard van de opdracht (looptijd van het contract, financiële risico's, is er sprake van een project, etc.). De methode van beoordeling is objectief en transparant. De informatie uit de leveranciersevaluaties wordt gebruikt voor besluitvorming betreffende contractverlenging en mogelijk uitnodigingen in nieuwe aanbestedingen. Slecht presteren kan leiden tot (tijdelijke) uitsluiting van één of meer Ondernemers bij onderhandse aanbestedingen.

4.5 Evaluatie

Het inkoop en aanbestedingsbeleid wordt driejaarlijks geëvalueerd. De inkoopadviseurs uit de concernstaf hebben hierin een initiërende rol. Bij deze evaluatie worden medewerkers van de gemeenten, bestuur en ondernemers betrokken. De ontwikkelingen in de Europese regelgeving worden gevolgd en nieuwe regelgeving wordt integraal in dit beleid van toepassing verklaard. Ook gemeentelijke- en regionale ontwikkelingen en wijziging van specifieke gemeentelijke beleidsuitgangspunten kunnen voor het college aanleiding zijn om het Inkoop- en aanbestedingsbeleid te herzien.

Bijlage

Drempelbedragen

	ENKELVOUDIG onderhands	MEERVOUDIG onderhands	NATIONAAL (niet- openbaar of openbaar)	EUROPEES
Werken	Tot € 50.000	Tot € 1.500.000	Tot € 5.350.000	Vanaf € 5.350.000
Dienst/ Levering	Tot € 50.000	Tot € 214.000	n.v.t.	Vanaf € 214.000
Sociale en andere specifieke Diensten	I.c.m. inkoop bepalen	I.c.m. inkoop bepalen	I.c.m. inkoop bepalen	Vanaf € 750.000